

CONTROLO E REGULAÇÃO NA ECONOMIA PORTUGUESA (1945-1973)

"Se o corporativismo é inseparável deste sistema de contingentes - onde os industriais marcham a compasso como um regimento, onde a coordenação é rígida como uma rasoira - desligo-me de tudo o que em sua defesa acabei de escrever".

(Ferreira Dias, *Linha de rumo — Notas de Economia Portuguesa*, vol. 1, Lisboa, Clássica Editora, 1945: 289).

INTRODUÇÃO

Considera-se usualmente que a acção económica do Estado engloba duas vertentes interdependentes: a de fornecedor de bens públicos, o que corresponde à actuação clássica a ele atribuída no domínio económico, e a de responsável pela definição e execução da política económica. Nesta última vertente, a mais recente, é também usual distinguir, por um lado, a intervenção com objectivos conjunturais da intervenção com objectivos estruturais, e, por outro lado, a intervenção a nível da procura da intervenção a nível da oferta.

O objectivo deste texto é precisamente o de identificar as características fundamentais da acção económica do Estado português - e avaliar a sua repercussão no organismo económico - durante as três primeiras décadas do segundo após-guerra; isto é, no período durante o qual a economia portuguesa atingiu o crescimento sustentado¹, conviveu com um nível de desemprego muito baixo, com o equilíbrio externo e, se exceptuarmos os últimos anos do período, com a estabilidade dos preços.

Os principais factores que condicionaram a política económica do Estado Novo no após-guerra são analisados no ponto 2. O ponto 3 sublinha o facto da acção do

¹ Indiscutivelmente, a maior taxa de crescimento média anual acumulada do produto interno bruto e do produto interno bruto *per capita* real da nossa história foi atingida neste período (1950-1973): 5,73 % e 5,66% respectivamente, sem que se tenha verificado em qualquer ano uma taxa de crescimento negativa (MADDISON, 2001: 262 e 265).

estado a nível da política conjuntural ter sido, no período em análise, relativamente pouco activa, contrariamente à sua intervenção estrutural cujas principais aspectos são desenvolvidas no ponto 4. No período em análise Portugal entra no crescimento económico moderno e converge relativamente aos países mais desenvolvidos da economia mundial, aumenta significativamente o seu grau de abertura externa e mantém um clima de estabilidade financeira, monetária e cambial. Contudo, permaneceram importantes obstáculos, ineficiências e desequilíbrios que terão impedido um desempenho ainda mais favorável da economia portuguesa como é referido no ponto 5.

2. FACTORES CONDICIONANTES DA POLÍTICA ECONÓMICA DO APÓS-GUERRA

Entre os factores condicionantes da política económica do Estado Novo no período em análise, há que considerar, pelo seu impacto e/ou permanência, o enquadramento institucional, a conjuntura da Segunda Guerra Mundial e o grau e modo de inserção da economia portuguesa na ordem económica internacional do após-guerra.

2.1. O enquadramento institucional

A política económica que deu expressão ao projecto de desenvolvimento económico prosseguido na primeira metade do período em análise, bem como os meios usados para a implementar - muitos deles persistindo, pelo menos formalmente, até ao fim do Estado Novo - foram sendo definidos ao longo das duas primeiras décadas do regime de forma pragmática² e, na sua maioria, ficaram mesmo consignados, de forma bem explícita, nos seus textos fundamentais. A Constituição de 1933 e o Estatuto do Trabalho Nacional legitimariam a intervenção económica do Estado, definiriam a organização económica corporativa e expressariam o objectivo de nacionalismo económico³. Neste contexto, foi introduzido e implementado o condicionamento industrial, que viria a constituir um meio de controlar um processo de industrialização cristalizado na Lei de Fomento e Reorganização Industrial de 1945, e definido o papel das colónias. Também a

² Para uma visão sintética da política económica do Estado Novo nos anos 30 e 40 veja-se, por exemplo, NUNES; BRITO, 1992, e VALÉRIO, 1994: 469-476 em especial.

³ No texto constitucional de 11 de Abril de 1933, destacam-se os artigos 14°, 16°, 18°, 19° (organização corporativa), 30° (nacionalismo económico) e 31° ("direito e obrigação [do Estado] de coordenar e regular superiormente a vida económica e social"); no texto do Estatuto do Trabalho Nacional, aprovado pelo decreto-lei n° 23048, de 23 de Setembro de 1933, ressaltam os artigos 2° (nacionalismo económico), 7° (legitimidade da intervenção económica do estado) e 40° (carácter tendencialmente integral da organização corporativa).

prioridade à estabilidade monetária e financeira, aspecto que permaneceria como traço estrutural da actuação dos responsáveis políticos em Portugal neste período, vem dos anos trinta.

Como veremos, a inevitabilidade de uma maior integração económica internacional (sentida na viragem da década de 50 para a década de 60) significou uma maior vulnerabilidade aos choques externos. Em consequência, desencadearam-se ajustamentos a alguns aspectos da política até aí implementada e dos seus meios ou a superação de algumas indecisões. Também a manutenção da estabilidade financeira e monetária se tornaria difícil no final do período, sem contudo ter levado, como veremos, a políticas de ajustamento suficientemente activas.

2.2. A conjuntura da Segunda Guerra Mundial

A recuperação da conjuntura de guerra foi relativamente rápida e pouco dramática, sobretudo quando comparada com a dos países europeus beligerantes, apesar de algumas inevitáveis dificuldades e de algumas acções menos consistentes por parte do Estado⁴.

Para esta situação contribuíram privilegiadamente:

- (i) A neutralidade portuguesa no conflito e a ausência de destruição de factores produtivos.
- (ii) A prosperidade conjuntural, consequência das exportações de volfrâmio e do aumento do fluxo de capitais e remessas⁵.
- (iii) A ausência de depreciação externa da moeda⁶.
- (iv) A ausência de repercussão dos saldos negativos das contas públicas em termos monetários⁷.

⁴ "[acresce ao] papel dos condicionalismos exógenos na conjuntura económica de guerra portuguesa (...) vulnerabilidades estruturais da economia portuguesa a que se somaram políticas económicas inadequadas, tomadas fora de tempo ou hesitantes na sua aplicação.", in ROSAS, 1990: 289. A política agrícola e os seus efeitos negativos na produção e produtividade agrícolas e na escassez de bens por um lado, e o racionamento tardio de alguns produtos por outro, parecem ser exemplo de algumas actuações menos conseguidas. Veja-se ainda *idem*: 187-192 e 288-298.

⁵ Estes factores de prosperidade não se repercutiram em altos níveis de inflação, pelo menos em termos relativos; os preços apenas duplicaram e a oferta monetária triplicou, apesar dos saldos positivos da balança de pagamentos e mesmo da balança comercial entre 1941 e 1943.

⁶ Verificou-se mesmo uma pequena apreciação do escudo em relação à libra esterlina até 1940.

⁷ Este facto deveu-se à decisão de se financiarem os referidos saldos com recurso à dívida pública interna - e mesmo para além das necessidades, como instrumento de política anti-inflacionista -, contrariamente ao que havia acontecido durante a Primeira Guerra Mundial em que se fez recurso a empréstimos junto do Banco de Portugal com o consequente empolamento da oferta monetária.

Assim, não foram precisas políticas conjunturais drásticas de estabilização como no resto da Europa Ocidental, onde, por exemplo, reformas monetárias e o prolongamento dos racionamentos, para além de ajudas externas maciças, foram imprescindíveis.

Com o fim das restrições impostas pela guerra, foi possível voltar a importar. O governo decidiu utilizar as reservas acumuladas durante a guerra, graças aos saldos positivos da balança de pagamentos, para normalizar a oferta com recurso ao aumento das importações. Em termos reais elas terão crescido 59,7% em 1946 e 33,2 % em 1947. Esta medida permitiu a redução rápida dos níveis de inflação de 13,8% em 1946 para 3,1% em 1947, se bem que ela esteja associada a um aumento significativo, meramente conjuntural, do saldo negativo das contas públicas, nomeadamente em 1947 e 1948. A inflação manter-se-ia a partir de 1949 e até 1964 a um nível baixo (raramente ultrapassando 1,5% de acordo com o índice de preços apresentado em BASTIEN, 2001: 635).

2.3. O enquadramento na ordem económica internacional

O final da guerra e o imediato pós-guerra, no contexto da luta pela estabilização e pela reconstrução (reconversão de economia de guerra numa economia de paz) trouxe um esforço para a criação de uma ordem económica internacional que ajudasse a realização daqueles objectivos.

A participação de Portugal nesse esforço foi reduzida. Até aos finais da década de 50, Portugal não tinha ainda aderido ao FMI, nem ao BIRD (ambos saídos da Conferência de Bretton Woods em 1944), não tinha participado na Conferência de Havana para tentar criar a OIC em 1947 e nem sequer tinha aderido ao GATT. Factos que, significativamente, só vão acontecer no início da década de 60.

No entanto viria a aceitar a ajuda Marshall⁸ e por isso a ser um dos membros iniciais da OECE (1948) e da UEP (1950), organismos que enquadravam a cooperação entre os países que beneficiaram da Administração para a Cooperação Económica.

Do ponto de vista político e geo-político Portugal se é membro fundador da OTAN em 1949, apenas adere à ONU em 1955.

⁸ Apesar da relutância que levou o Estado português a recusar o montante da ajuda correspondente ao primeiro ano. Veja-se a este propósito ROLLO, 1998: 57 e seguintes.

No que respeita às relações coloniais, Portugal afasta-se das tendências internacionais, mantendo-se potência colonial até 1974. Este facto, apesar de reformas constitucionais (1951) e legislativas (1961) terem alterado alguns aspectos do estatuto colonial⁹, viria a desencadear uma guerra colonial, com consequências económicas importantes.

3. A POLÍTICA ECONÓMICA CONJUNTURAL

A quase ausência, e ineficácia quando apareceram, de medidas económicas conjunturais atempadas entre a segunda metade dos anos 40 e a primeira metade dos anos 70 parece ser uma característica estrutural do Estado Novo após a Segunda Guerra Mundial, só raramente com consequências ou riscos potenciais negativos para a economia portuguesa.

A pouca intervenção do governo a este nível ter-se-á devido a duas ordens de factores¹⁰:

- i. Ao facto de os objectivos normalmente por ela visados, concretamente contrariar e controlar o desemprego por um lado, e o desequilíbrio externo por outro lado, não constituírem realmente problemas económicos no caso português. Durante praticamente todo o período em análise a emigração legal e sobretudo a clandestina, acrescida da mobilização militar a partir do início da década de 60, resolveram o potencial problema de desemprego, vindo mesmo a ser um factor de pressão sobre os níveis gerais de salários e preços que viria a sentir-se na última fase, nomeadamente após 1964. Também os saldos sustentada-mente positivos da balança de pagamentos, apesar dos crónicos saldos negativos da balança comercial, afastaram qualquer preocupação com esta questão. As preocupações vão ser, como veremos, de âmbito estrutural, nomeadamente o financiamento da política de industrialização e desenvolvimento e da guerra colonial. Ano após ano, a partir da década de 60, na definição de critérios de prioridade para a realização das despesas do Estado constante da Lei de Meios, aquelas duas preocupações são expressas e confirmadas na estrutura das despesas

⁹ A reforma constitucional de 1951 passou a considerar as colónias como províncias ultramarinas. Em 1961 as populações indígenas, até aí alvo de discriminação jurídica, passaram a ser consideradas cidadãos portugueses de pleno direito. Veja-se, por exemplo, MATA; VALÉRIO, 1994: 201

¹⁰ São ainda apontadas outras razões para a reduzida actuação dos responsáveis políticos neste âmbito. De entre elas merece destaque o peso da actividade agrícola no produto interno bruto, na primeira parte do período em análise, e em consequência a incidência de crises conjunturais ser ainda, sobretudo, o resultado de factores naturais condicionantes de maus anos agrícolas. Veja-se a este propósito Amaral, 1986: 50.

efectuadas, na estrutura das alterações orçamentais (em que representam cerca de 80%) ou das despesas extraordinárias (em que as rubricas naquele âmbito pesam cerca de 95% do total), como revelam os relatórios das Contas Gerais de Estado¹¹.

- ii. À segurança ideológica dos governos na imprescindibilidade da ortodoxia financeira¹² e monetária e consequentemente a desconfiança na política keynesiana, facto repetidamente sublinhado pelos diferentes Ministros das Finanças que assinam os relatórios que abrem as Contas Gerais do Estado ao longo de todo o período em análise¹³ e confirmado em análises mais recentes a propósito das ideias keynesianas e da sua introdução e difusão em Portugal¹⁴.

Isto não impediu que, durante a década de 60 e princípios da de 70, depois de uma década com saldos bem positivos, as contas públicas apresentassem saldos negativos consideráveis, bem superiores aos dos anos de esforço de normalização do pós-guerra, nomeadamente 1947 e 1948. As exigências financeiras da manutenção da guerra nas colónias são a principal causa da situação e a reforma

¹¹ A título de exemplo citamos o que é referido a este propósito no relatório da Conta Geral do Estado de 1971, pág. LIV: "De harmonia com os princípios de base da administração financeira definidos nas sucessivas leis de meios, a primeira posição, na ordem de precedência lixada, abrangia os encargos com a defesa nacional, nomeadamente os que visam a salvaguarda da integridade territorial da Nação, e os investimentos públicos previstos na parte prioritária do III Plano de Fomento. Seguiam-se como segunda e terceira prioridade, a observar na realização das despesas públicas, o auxílio económico e financeiro às províncias ultramarinas, nas suas diferentes modalidades, e outros investimentos de natureza económica, social e cultural. Em ligação com os critérios de prioridade estabelecidos, as despesas de defesa e as despesas de investimentos totais assumiram (...) particular relevância na gerência de 1971 (...) respectivamente 41,8 e 28,6 por cento do valor global (...)".

¹² Um dos objectivos desta política é o da cobertura de parte significativa das despesas extraordinárias (basicamente realizadas para manutenção da guerra colonial e em menor percentagem para o fomento) com as receitas ordinárias graças ao apertado controlo das despesas ordinárias. Essa capacidade aumenta significativamente a partir de 1965 quando aquela cobertura passa de pouco mais de 2/5 para cerca de 2/3 em 1966, financiando integralmente os custos da guerra.

¹³ A propósito do clima económico mundial de 1953 e da actuação portuguesa, Águedo de Oliveira escrevia em 1954: "Entretanto a política financeira capaz de estar à altura dos acontecimentos e enfrentar a iminência da conjuntura retardada ou depressiva era a de estimular o emprego, desenvolver as construções públicas acelerar o circuito interno, compreendendo as terras de além-mar. Tinha de dispor-se para tanto de meios recolhidos no bom tempo para acudir nos tempos difíceis. [...] Não se deviam agravar, a não ser excepcionalmente as cargas fiscais, que apesar de tudo, nunca se puderam neste País, dizer pesadas. Deviam manter-se as facilidades de créditos à construção. Era natural que se trabalhasse na realização do Plano de Fomento, cujo destino condizia também com a política de contra-ciclo [...]". E logo adiante comenta: "O Sr. Colin Clark fiava demasiado numa administração deficitária [...] recomendava a revulsão em vez do remédio. Mas neste particular dispúnhamos numa lição da história, numa ideia firme e de uma experiência que não podia ser abalada" — CGE, 1953: IV. A memória das perturbações financeiras e monetárias da Iª República perdurara no tempo. A bancarrota parcial do Estado em 1891 está também presente noutro aspecto das preocupações exacerbadas de estabilidade nas finanças do Estado, nomeadamente o controle do endividamento, em especial externo. Em 1968 Ulisses Cortez vangloria-se por desde 1964 se ter crescentemente moderado o recurso ao mercado de capitais apesar do aumento dos encargos com o fomento e com a guerra - CGE, 1967: LIX. No entanto a evolução da dívida pública total, e em especial da externa, denota um primeiro salto significativo em 1958, facto que se ligará ao início da execução do II Plano de Fomento, e outro bem mais forte em 1962 facto que se liga ao desencadear das guerras coloniais. Veja-se para informação mais circunstanciada MATA, 2001: 710-711.

¹⁴ No Seminário do Departamento de Economia do ISE comemorativo do 50º aniversário da publicação da Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, de J. M. Keynes, Ernâni R. Lopes, na sua comunicação relativa à modernização da economia portuguesa e J. Ferreira do Amaral, no respectivo comentário, sublinham este facto. O primeiro referiu: "[...] o Estado português [...] estava bastante descentrado da visão global do Keynesianismo em termos da concepção e dos instrumentos de política económica, nomeadamente no capítulo da política orçamental. Por exemplo o uso do deficit orçamental sistemático como elemento de regulação conjuntural não constituía elemento inequívoco da política económica" (LOPES, 1986: 43); o segundo sublinhou: "[...] a política de finanças públicas [...] foi uma política bastante ortodoxa, tornando-se um instrumento de política económica que não era susceptível de ser utilizado de um ponto de vista keynesiano" (AMARAL, 1986: 50). Veja-se ainda a este respeito BASTIEN, 1989: 452-456 em especial.

fiscal lentamente implementada entre 1958 e 1964 não terá ajudado. A reforma e a intensificação das relações económicas internacionais alterou a estrutura dos impostos em termos da sua importância relativa (diminuiu o peso dos impostos aduaneiros e aumentou o dos impostos sobre a produção e transacções internas, mais do que o dos impostos directos) mas não aumentou a carga tributária que se terá mantido entre 1957 e 1965 entre os 9,5 e os 10,3% do PIB com ligeira subida para os 11,5% até ao início da década de 70¹⁵, além de ter falhado em aspectos essenciais como a tributação dos lucros reais efectivos das grandes empresas e a evasão fiscal¹⁶.

Quanto à política monetária e cambial a intervenção do Estado foi pautada pelos objectivos da estabilidade dos preços internos e do equilíbrio nos pagamentos externos e assim da manutenção de um escudo forte a nível externo. O segundo destes objectivos foi plenamente atingido enquanto o primeiro resvalaria a partir de 1964-1965. Qualquer dos objectivos foi condicionado pelos saldos sustentadamente positivos (ou desprezavelmente negativos, com excepção dos anos de normalização do imediato após-guerra e do ano de 1961) da balança de pagamentos, já em acumulação durante a guerra.

A taxa de câmbio do escudo manteve-se constante entre 1949 e 1971. Este facto não surpreende visto que Portugal se comportou desde cedo de acordo com as regras do sistema monetário internacional (SMI) de padrão divisas-ouro definido em Bretton Woods - apesar de só ter aderido ao FMI e ao Banco Mundial em 1961. E contudo significativo que nas perturbações mais significativas ocorridas na vigência daquele sistema o escudo se tenha revalorizado relativamente a moedas com um papel fulcral no sistema monetário internacional, nomeadamente em 1949 relativamente à libra e em 1971 relativamente ao dólar¹⁷. Como se verá a seguir, o comportamento da taxa de câmbio no início da década de 70 não foi contrariado a tempo o que acarretou consequências negativas para a economia nacional.

¹⁵ Para informação quantitativa sistemática sobre as contas públicas vejam-se os anexos em MATA, 2001. As mesmas constatações são feitas em NUNES, 1990: 41, mas com valores de grandeza diferente: "A reforma não aumentou a carga fiscal. Descontando as contribuições para a Segurança Social, os impostos representavam em 1960, 15,5% do produto nacional bruto e, em 1965, 15,7%."

¹⁶ A este propósito veja-se nomeadamente RIBEIRO, 1990: 31-32 em especial.

¹⁷ Efectivamente aquando da desvalorização da libra esterlina em 1949, apesar do grande peso, ainda nessa altura, da Grã-Bretanha nas relações comerciais e financeiras de Portugal, o governo decidiu acompanhar apenas parcialmente a desvalorização daquela moeda (cerca de 30% relativamente ao dólar), desvalorizando o escudo apenas 15% face ao dólar. Quando o SMI entrou em colapso em 1971 as reservas em ouro e divisas acumuladas, face à persistência de resultados favoráveis dos pagamentos externos, impuseram uma revalorização de cerca de 13% em relação ao dólar em apenas dois anos.

Quanto ao controle do crescimento dos preços internos através de políticas de controle da oferta monetária e nomeadamente do crédito, ele foi extremamente ineficiente. O facto de existirem causas estruturais para o fenómeno¹⁸ também não terá facilitado o sucesso de políticas conjunturais neste âmbito.

As medidas tomadas ao longo do período, quer a subida das taxas de desconto do Banco de Portugal a partir de 1965, primeiro de 2% para 2,5%, em 1969 para 2,75%, chegando a 5% em finais de 1973, ou a de alteração das reservas de caixa¹⁹, não permitiram controlar a expansão monetária²⁰. Esta foi sobretudo condicionada por dois factores, em rigor de âmbito estrutural: o aumento das disponibilidades em ouro e divisas do banco emissor, que teve um efeito acentuadamente expansionista, e o crédito bancário que, face à estrutura do mercado financeiro e ao funcionamento do mercado de capitais, provocou um persistente deslocamento da procura de fundos para o mercado monetário e o incentivo ao aumento da sua oferta²¹. Acrescente-se ainda que os níveis de liquidez e solvabilidade da banca comercial foram sempre, ou quase sempre, elevados.

Curiosamente, a grande passividade da política económica conjuntural - orçamental, monetária ou cambial - verifica-se tanto no início do período em análise como nos meses que antecederam Abril de 1974. Este tipo de intervenção denotou, na prática, por um lado, um grande alheamento ou insensibilidade à

¹⁸ Entre as causas estruturais da subida de preços, após 1964, são apontadas, do lado da procura, o aumento do produto *per capita* (que se liga ao aumento dos salários), o saldo crescentemente positivo das transferências externas (em consequência sobretudo da acumulação de elevados saldos negativos das migrações externas), e o aumento das receitas do turismo. Do lado da oferta, para além da subida dos salários - acima da subida da produtividade -, são apontadas as insuficiências de alguns sectores como o da alimentação e construção e, a partir de 1967, a insuficiência dos investimentos produtivos.

¹⁹ " Decreto-lei n.º 46492 de 18 de Agosto de 1965 e decreto-lei n.º 47910 de 7 de Setembro de 1967.

²⁰ Segundo uma declaração do Professor Jacinto Nunes ao suplemento "Economia" do jornal **Público** de 25 de Abril de 1994: 12, apesar da convicção do Banco de Portugal de que era necessário aumentar os juros, as orientações eram no sentido de não o fazer como maneira de continuar a incentivar o crescimento económico. Ter-se-á optado antes por uma política não inflacionista dos rendimentos, mas que foi insuficiente.

²¹ Tanto os relatórios que apresentam as Contas Gerais do Estado como, sobretudo, os do Banco de Portugal repetidamente se queixam da não operacionalidade do mercado financeiro e de capitais e das suas consequências, e anunciam, também regularmente, amplas medidas que se esperavam eficientes para resolver o problema, mas que, salvo já na década de 70, não terão tido o impacto desejável. A leitura dos Relatórios do Banco de Portugal e de BARBOSA, 1990 dão uma ideia bastante precisa e exaustiva da evolução da legislação saída a propósito do sistema financeiro e bancário. O ano de 1967, nomeadamente em 7 de Setembro, viu a publicação de algumas medidas que completaram ou substituíram outras tomadas em 1965. Veja-se o decreto-lei n.º 46302 de 27 de Abril 1965 sobre a actividade das instituições para-bancárias, e em especial o decreto-lei n.º 46492 de 18 de Agosto 1965 que regula o funcionamento do sistema bancário e do mercado de capitais e inclui disposições que completam o decreto-lei n.º 44432 de 29 de Junho de 1962 no sentido de formalizarem as funções do Banco de Portugal como verdadeiro banco central e por isso com responsabilidades directas no funcionamento do sistema monetário e financeiro. Na Conta Geral do Estado de 1967: XXV anunciava-se: "No intuito de promover o aperfeiçoamento dos mecanismos monetário-financeiros, [...] de que se salientam os [diplomas] que visavam a regulamentação do sistema de crédito e seguro de crédito à exportação [decreto-lei n.º 47908], a instituição do Serviço de Centralização de Riscos de Crédito [decreto-lei n.º 47909], o ajustamento do regime legal de reservas de caixa e garantias das responsabilidades dos bancos comerciais [decreto-lei n.º 47910] e a disciplina do regime das taxas de juro. [Portaria n.º 22876]". Também o ano de 1969 concentrou medidas neste âmbito dignas de realce, de que se salienta o decreto-lei n.º 48948 de 3 de Abril, que regulamenta as operações de crédito a médio prazo com regime especial por parte dos bancos comerciais, o decreto-lei n.º 48953 de 5 de Abril, que altera a orgânica da CGDCP no sentido de reforçar a sua autonomia pela sua passagem a empresa pública e o decreto-lei n.º 49273 de 27 de Setembro, que cria a Sociedade Financeira Portuguesa. Também neste ano o Banco de Portugal passou a estabelecer taxas de redesconto preferenciais para operações de crédito. Veja-se ainda a este propósito SÉRGIO, 1990.

conjuntura internacional, mesmo quando são feitas referências explícitas à existência de problemas e avançadas algumas medidas, sempre cautelosas, e por outro um apego, por vezes exagerado, à ortodoxia financeira, monetária e cambial. Vejamos, a título de exemplo, duas situações, em fases bem distintas do período em análise, que comprovam o que vimos defendendo.

Em relação à primeira década do segundo após-guerra verificou-se o não controlo da posição sustentada e crescentemente credora de Portugal na União Europeia de Pagamentos desde a sua criação até aos dois primeiros meses de 1952, o que viria a exigir medidas drásticas restritivas das exportações e genericamente o controlo das trocas de bens e capitais²². Os efeitos da Guerra da Coreia, nomeadamente no aumento da procura e subida de preços de algumas matérias primas, incluindo as coloniais, implicou uma redução significativa dos saldos comerciais negativos portugueses com os países da UEP²³, o que, agravado ainda com o movimento de invisíveis e as transacções paralelas no mercado livre (à revelia do Banco de Portugal), fez com que a quota inicialmente atribuída a Portugal tivesse sido alargada duas vezes. A acumulação de créditos à UEP, uma vez que são créditos não convertíveis, reduziram as nossas importações de outras zonas mas não impediram que o Banco de Portugal colocasse meios de pagamento em circulação de acordo com o comportamento "favorável" das trocas externas, com potencialidades inflacionistas. A sensibilização dos responsáveis da UEP, logo no início de 1951, para a necessidade de o governo português implementar medidas para controlar (e inverter) a situação²⁴ não produziu efeitos práticos.

A alteração da conjuntura e da ordem económica internacional nos primeiros anos da década de 70 teve um impacto negativo na economia portuguesa, levando a que os problemas económicos se agravassem claramente antes ainda de meados de 1974. Concretamente, o efeito da subida dos preços internacionais das matérias primas, com relevo especial para o petróleo, a que se associou uma

²² O decreto-lei n.º 38659 de 28 de Fevereiro de 1952 acabou por prescrever medidas contrárias aos próprios objectivos da UEP, nomeadamente a liberalização das transacções de bens e invisíveis, sob princípios de não discriminação, e, em consequência, um aumento das transacções e do emprego. O decreto-lei estabelece medidas restritivas de carácter monetário (retenção parcial ou total dos montantes exportados consoante a posição cumulativa de Portugal e sua libertação em função da inversão da tendência do crescimento dos créditos ao organismo) e de controle directo das exportações, apesar de Portugal ser um país com comércio externo deficitário com os países da UEP e de necessitar de aumentar as importações para alimentar o processo de industrialização e crescimento económico.

²³ As colónias estavam englobadas nos países da UEP; o facto de o saldo comercial com elas ser positivo ainda reduzia mais o défice comercial.

²⁴ "Pareceu então ao Comité [Directivo da UEP] que algumas medidas tomadas internamente, como a política de restrição de créditos que dificultava as importações, o aumento dos direitos aduaneiros, o baixo nível das importações dos nossos territórios ultramarinos e a ausência de medidas tendentes a evitar a evasão de capitais para o nosso país, não eram de molde a permitir a mudança de sentido no nosso saldo nem, pelo menos, a diminuição do ritmo do seu aumento", in LEAL, 1952: 35.

recessão económica internacional, traduziu-se em pressão inflacionista, no agravamento dos desequilíbrios externos e na desaceleração da actividade económica, com aumento de desemprego agravado pela quebra da emigração. A contracção dos mercados externos reduziu as exportações, a recessão económica dos países desenvolvidos reduziu o turismo (também desincentivado pelo aumento dos preços dos transportes), as remessas e a procura do factor trabalho (com efeitos na redução significativa da emigração portuguesa); o aumento do preço do petróleo, das matérias primas e de bens alimentares, implicou um aumento do preço das nossas importações que, para além de se reflectir directamente no desequilíbrio externo, veio a repercutir-se no nível de preços interno.

Os efeitos negativos desta conjuntura nos mercados monetário e de capitais em resultado da actuação dos bancos comerciais e da quebra das cotações da bolsa, reflectiu-se na expansão e procura de crédito, em expectativas desfavoráveis, com efeitos negativos na taxa de poupança, em taxas de juro passivas negativas e em preferência por formas menos líquidas de activos. Ora, segundo Alfredo Sousa, "Neste período seguinte à crise do petróleo, a política monetária parece ter sido demasiado passiva. Três razões podem explicar esta atitude [...] as estatísticas de conjuntura de então eram ainda mais pobres e atrasadas do que são hoje [...], a situação política era tensa e portanto difícil [...], havia-se herdado uma poderosa tradição de prudência e os próprios instrumentos de intervenção legalmente disponíveis não eram numerosos "(SOUSA, 1989: 149-150). Não houve qualquer controlo directo do volume de crédito, e a subida da taxa de juro activa não terá desincentivado a procura de crédito. Por outro lado, "A eclosão da crise do petróleo não teve aparentemente, pelo menos, qualquer influência sobre a política orçamental. O ritmo de crescimento das despesas públicas não parece ter sido afectado, nem tão pouco a sua natureza" (*idem*: 151). Finalmente a fuga de capitais verificada a partir de Dezembro de 1973 também não suscitou qualquer reacção, nomeadamente não se verificou alteração (desvalorização) da taxa de câmbio ou controle directo de venda de divisas.

4. A POLÍTICA ECONÓMICA ESTRUTURAL

A preocupação com a industrialização como meio de alcançar o crescimento económico moderno, claramente assumida no após-guerra²⁵, foi acompanhada pela preocupação do Estado em controlar e regular os meios e os resultados desse processo, tanto a nível económico como a nível social, de modo a garantir um desenvolvimento alegadamente "harmónico e prudente". A forma centralizada como essa intervenção foi realizada viria contudo, a partir de meados dos anos 60, a ser relativizada face à maior complexidade das situações económica e social, que, em parte, foram o resultado dos efeitos directos do sucesso do crescimento económico sustentado e por outro o resultado de situações sociais e políticas entretanto geradas²⁶.

Pensamos ser razoável decompor a intervenção estrutural do Estado neste período em três grandes linhas: os limites à concorrência, o planeamento e o enquadramento externo da economia.

4.1 Os limites à concorrência

A regulação da actividade económica característica do Estado Novo no após-guerra assentou em pilares que foram definidos na conjuntura muito particular dos anos 30 e que, como já referimos, viriam a manter-se até aos anos 70, apesar de algumas alterações menores. Desses pilares destacam-se por um lado a organização corporativa e o condicionamento industrial e por outro lado a protecção pautal. Inicialmente considerados não só compatíveis com o modelo de desenvolvimento adoptado ainda nos anos 40, mas indispensáveis para ele²⁷, as circunstâncias e acontecimentos internos e externos acabariam por pô-los em causa ao longo da década de 60.

Os aspectos referidos constituíram meios institucionais para limitar a concorrência considerada, se "desgredada", negativa para o desenvolvimento económico e social²⁸.

²⁵ A lei n.º 2005 de 14 de Março de 1945 marca a assunção do desenvolvimento da indústria como uma necessidade vital para o país. Sobre o papel decisivo da conjuntura da Segunda Guerra Mundial para "desbloquear os entraves levantados à industrialização" veja-se, por exemplo, BRITO, 1989: 160-163 e ROSAS, 1994: 451-455.

²⁶ Veja-se a este propósito, por exemplo, SILVA, 1984: 28 e MOURA, 1973: 37-40.

²⁷ Veja-se BRITO, 1989: 24-25

²⁸ Esta posição relativamente à concorrência está já patente na explicação dada por Salazar para a crise de 1929 (NUNES; BRITO, 1992: 316 e em especial a nota 22) e sobretudo nos textos base do Estado corporativo, nomeadamente na Constituição de 1933 (art.º 31 e 34) e no Estatuto do Trabalho Nacional (art.º 7). A revisão constitucional de 1971 (lei n.º 3/71 de 16 de Agosto), já enquadrada no modelo económico imposto nos finais dos anos 60, modifica na forma a posição inicial relativamente à concorrência quando refere entre os objectivos da acção do Estado: "estimular a iniciativa privada e a concorrência efectiva, sempre que esta contribua para a racionalização das actividades produtivas". Em FRANCO; MARTINS, 1993: 120-132 é apresentada uma interpretação da constituição económica corporativa.

4.1.1. A organização corporativa

A organização corporativa aparece como a forma geral de regulação económica que, substituindo a regulação pelo mercado, seria capaz de "disciplinar" a concorrência "regulamentando-a"²⁹ no contexto ideológico mais amplo em que à actuação do Estado estão reservadas "importantes funções de orientação, direcção e fiscalização das actividades económicas"³⁰. Do ponto de vista doutrinário a construção do corporativismo económico português deveria assentar na livre associação dos agentes económicos - autodirecção ou corporativismo de associação - por se considerar que essa seria a forma que melhor garantiria a compatibilização dos interesses potencialmente mais conflitantes quer a nível das estruturas sectoriais quer a nível de classe. Na realidade, como seria reconhecido pelos próprios formuladores das bases doutrinárias e jurídicas do sistema, foi o estado que acabou por o impor. Este facto reduziu a participação dos organismos corporativos e de coordenação económica a uma mera actividade consultiva³¹ e à actividade de "uma típica associação patronal e sindical, cuja função é a defesa dos respectivos interesses através da negociação regular dos ajustamentos de preços e salários"³², e levou à utilização de mecanismos alternativos para as outras funções formalmente atribuídas àquelas instituições. E o caso da actuação no âmbito do controlo da produção e da sua organização, em que se destaca o condicionamento industrial, e mesmo do estabelecimento de preços administrativos (apesar de a sua fixação ser considerada "a função nuclear da corporação")³³.

Apesar de tudo, "a harmonização/concertação de interesses prosseguida através da organização corporativa veio gerar um ambiente propício a acordos expressos ou tácitos de toda a espécie com o objectivo da redução ou eliminação

²⁹ Veja-se BRITO, 1989: 99-105.

³⁰ *Idem*: 51.

³¹ Sobre o critério subjacente à integração das actividades económicas em organismos corporativos, sua hierarquização, causas da diferença entre a sua participação formal e real na determinação da política económica, veja-se LABISA; GARCIA, 1966: 75-78.

³² Veja-se BRITO, 1989: 134.

³³ Os preços corporativos foram em parte substituídos pela intervenção directa do Estado em alguns mercados, nomeadamente nos agrícolas, onde os preços eram fixados administrativamente. A fusão de diversos fundos existentes em diversas corporações e organismos de coordenação económica levou em 1957 à criação do Fundo de Abastecimento (decreto-lei n.º 36501 de 9 de Setembro), cujo principal objectivo foi suportar uma parte do custo de alguns bens essenciais de consumo de modo a reduzir o seu preço. De entre esses bens ressaltam os cereais, os adubos, o bacalhau, certos produtos pecuários, facto que, conjuntamente com o controlo corporativo da acção sindical, garantiu quase até meados da década de 60 a manutenção de salários baixos. O esforço de contenção dos preços levou igualmente à intervenção em muitos mercados não agrícolas. As práticas de protecção interno e externo são, naturalmente, formas indirectas de interferência estatal nos preços.

da pouca concorrência que pudesse ainda subsistir"³⁴, tendo mesmo criado "núcleos de poder que, enquistados nas direcções dos grémios e das corporações (...) em alguns importantes sectores, (...) tenderam a perpetuar situações de poder que passaram mais pela trama da influência política e administrativa que pela valia económico-social das empresas representadas"³⁵.

4.1.2. *O condicionamento industrial*

Apesar de vários responsáveis pela acção económica do Estado no período em análise se terem pronunciado sobre os efeitos negativos do protecçãoismo interno e concretamente do condicionamento industrial, em especial pelo desincentivo à inovação tecnológica e organizativa que ele terá induzido³⁶, o condicionamento industrial permaneceria formalmente até ao fim do Estado Novo.

Criado na conjuntura económica depressiva do início dos anos trinta, como um aspecto da política anti-crise³⁷, o condicionamento industrial foi justificado sobretudo pela necessidade de evitar uma concorrência desregrada e potencialmente negativa em termos das consequências económicas, nomeadamente sobreprodução e quebra de preços, e sociais, concretamente o desemprego³⁸. Contudo, de uma disposição transitória, aquele mecanismo viria a tornar-se um dos pilares da regulação da actividade económica por parte do Estado, concretamente do processo de industrialização, tal como ele ficou definido na Lei n.º 2005 (Lei do Fomento e Reorganização Industrial) de 14 de Março de 1945.

Enquanto mecanismo de racionalidade económica - e consequente modernização das estruturas industriais, quer pelo incentivo ao redimensionamento das unidades produtivas quer pelo estímulo ao alastramento do progresso técnico e organizativo - só com a legislação de 1952 (Lei n.º 2052 de 11 de Março), que institui o "condicionamento técnico" em substituição do "condicionamento de produção", o mecanismo assume esse objectivo.

Em 1965 dá-se a última alteração significativa do condicionamento industrial. O decreto-lei n.º 46666 de 24 de Novembro alargou e adaptou a sua aplicação ao

³⁴ Veja-se SOBRAL; FERREIRA, 1985:15.

³⁵ Veja-se BRITO, 1989: 104-105.

³⁶ Casos nomeadamente de Daniel Barbosa e Ulisses Cortês; veja-se BRITO, 1989: 175-176.

³⁷ Em rigor legislação específica para algumas indústrias em crise durante os finais dos anos vinte (como a moagem em 1926, os resinosos em 1927 e as conservas de peixe em 1928) antecedeu o decreto n.º 19354 de 14 de Fevereiro de 1931.

³⁸ Os outros aspectos mencionados como objecto de acção do condicionamento são o evitar a "desnacionalização" da indústria e a sua má distribuição geográfica.

espaço económico português, mas simultaneamente liberalizou e restringiu o âmbito da sua aplicação.

A avaliação da aplicação do condicionamento industrial é feita detalhadamente e com base em estudos de casos em BRITO, 1989 e CONFRARIA, 1992. Não cabe, naturalmente, aqui reproduzir as suas análises, que revelam aliás particularidades sectoriais e cronológicas importantes em termos de instrumentos de actuação e das suas consequências. Apenas é de sublinhar o facto de essas conclusões apontarem para o condicionamento ter, em termos gerais, tendido a limitar a concorrência e protegido os produtores menos eficientes, com consequências em termos da estrutura empresarial e sectorial, e naturalmente no comportamento global da economia.

4.1.3. *A protecção pautal*

O proteccionismo externo constituiria, juntamente com o condicionamento industrial a nível interno, um mecanismo de intervenção e regulação do Estado na execução da política de industrialização e de aceleração do crescimento definida no após-guerra.

O objectivo de nacionalismo económico definido e implementado na conjuntura depressiva do início dos anos trinta, conduziu a níveis de protecção pautal muito elevados ao longo daquela década. Os direitos de importação representavam então entre 1/4 e 1/3 do valor das importações. Este projecto prolongou-se, associado à política de substituição de importações e de criação de indústrias-base, até ao III Plano de Fomento³⁹ onde, pela primeira vez, é expressa, no âmbito da "nova política económica", uma opção clara pela abertura externa da economia e o proteccionismo pautal (paralelamente ao condicionamento industrial e à situação agrícola) é considerado um dos grandes responsáveis pela evolução desfavorável do comércio externo português.

Os resultados desta política em termos de níveis reais de proteccionismo, de acordo com a análise e as séries disponíveis em FONTOURA; VALÉRIO, 2000, relativizam contudo a continuidade do fortíssimo proteccionismo externo da década de trinta.

³⁹ Em rigor, até à adesão de Portugal à CEE em 1986, e com excepção do período da viragem da década de 60 para a década de 70, a postura de defesa da substituição de importações ter-se-á mantido, se bem que na última década por razões pragmáticas ligados aos graves desequilíbrios externos. Veja-se a esse respeito Fontoura; Valério, 2000: 188-189.

Na conjuntura da guerra e no após-guerra os níveis de protecção pautal baixaram tendo a razão direitos de importação/importações passado para valores de cerca de 1/8 durante grande parte da década de quarenta, e estacionando à volta de 1/7 entre 1949-1962/63. Apesar destes níveis de protecção ainda serem relativamente elevados, nomeadamente face à dimensão da economia portuguesa, a adesão de Portugal à OECE (1948) implicou a redução significativa dos esquemas não pautais que restringiam o comércio na zona, em parte compensados com a subida das taxas para outros espaços económicos. Mesmo assim, a protecção da concorrência externa dada a alguns sectores base (como o sector siderúrgico) de acordo com a política de substituição de importações, terá sido garantida sobretudo por mecanismos não pautais (quotas e restrições administrativas). A estrutura do protecção neste período enquadra-se tipicamente neste modelo⁴⁰, tendo sido mesmo protegidos sectores exportadores como o têxtil e vestuário.

Após 1964 os níveis de protecção pautal diminuem rapidamente para níveis bem mais baixos, passando os direitos a pesar no total das importações menos de 1/15 dez anos depois.

É de sublinhar que, apesar da tendência para a redução dos limites à concorrência - quer pela diminuição do protecção pautal, quer pela restrição da aplicação do condicionamento industrial a partir de meados da década de 60 eles permanecem neste período uma vez que a defesa da concorrência não é legislada de forma consequente. Efectivamente as tentativas de legislação neste período acabaram por não entrar em vigor⁴¹. Se por um lado, pelo menos teoricamente, a adesão à AECL terá pressionado nesse sentido, por outro deu fuga a esse aspecto com as condições especiais conseguidas por Portugal no que respeita ao lançamento de novos produtos e sectores e ao alargamento do período de desarmamento pautal para os produtos industriais portugueses. Acrescente-se ainda o facto de a disciplina da concorrência, tal como foi definida na Convenção de Estocolmo, não ser imposta ao funcionamento interno dos países membros, a quem foi deixada liberdade em termos da definição dos regimes jurídicos

⁴⁰ Níveis de protecção elevados para bens de consumo mas relativamente baixos para bens de capital.

⁴¹ A proposta de lei n.º 508/VIII de 23 de Dezembro de 1964 acabou por ser retirada pelo próprio governo; a lei n.º 1/72, publicada em 24 de Março de 1972, foi resultado, por um lado, da introdução, aquando da revisão constitucional de 1971 (lei n.º 3/71, de 16 de Agosto), do parágrafo n.º 6 do art. 31.º da Constituição sobre a competência do Estado para incentivar a iniciativa privada e a concorrência, e, por outro lado, dos acordos com a CEE e a CECA que viriam a ser assinados em 1972 (e que entrariam em vigor em 1 de Janeiro de 1973); esta Lei não chegaria contudo a ser regulamentada. Veja-se para mais pormenores SOBRAL; FERREIRA, 1985: 105-112 em especial.

adequados neste âmbito. Apenas em casos especiais e de difícil apreciação, em que fosse possível provar a relação causal entre comportamentos concretos e a redução da expansão (regressão ou estagnação) do comércio na área abrangida pela AECL, haveria repressão ou interferência daquele organismo⁴².

2. O planeamento

A implementação do planeamento português no período em análise foi o resultado de três factores:

- i. a avaliação muito positiva, quer a nível económico quer a nível financeiro, da execução dos projectos de investimento realizados ao abrigo da Lei de Reconstituição Económica, que abrangeu o período que vai de 1936 a 1950⁴³;
- ii. a noção clara da insuficiência dos seus resultados em termos do nível de vida e da modernização das estruturas económicas, para o que contribuiu a disponibilidade dos primeiros dados de contabilidade nacional;
- iii. a conjuntura externa em que, no contexto da reconstrução e recuperação da economia europeia no após-guerra, foram lançadas experiências de planeamento também nos países de economia de mercado⁴⁴.

Na análise da experiência do planeamento português neste período enquanto mecanismo regulador e racionalizador da actividade económica merecem destaque alguns aspectos:

- i. Até meados da década de 60 os dois planos executados (o primeiro entre 1953-1958 e o segundo entre 1959-1964) foram em rigor um conjunto de investimentos públicos, com carácter parcial e sectorial, muito na linha da Lei de Reconstituição Económica, mas hierarquizáveis - apesar de no segundo serem pela primeira vez definidos e quantificados objectivos gerais e dele constar uma análise quantitativa do comportamento macroeconómico da economia portuguesa entre 1950-1958. A política de investimentos denota ainda um peso significativo na área das infra-estruturas (transportes, comunicações e electricidade), apesar de as indústrias base quase duplicarem o seu peso no II Plano de Fomento. No primeiro, o peso dos investimentos classificados no sector agrícola era ainda

⁴² Veja-se XAVIER, 1970: 60-68

⁴³ Para uma análise pormenorizada da Lei de Reconstituição Económica e nomeadamente da sua execução, veja-se NUNES; VALÉRIO, 1983.

significativamente superior ao do sector industrial, em que se destacavam as indústrias siderúrgica, de refinação de petróleo, de adubos azotados e ainda a produção de folha-de-flandres e celulose e papel⁴⁵.

Apesar da fragilidade dos meios técnicos e do carácter parcial destes primeiros planos, esta é a fase em que o estado tem capacidade para os executar e controlar e mostra "determinação política". Com o Plano Intercalar de Fomento (1965-1967), quando é na realidade possível falar de um verdadeiro planeamento indicativo, uma vez que, do ponto de vista metodológico, se trata já de um plano integrado e global - facto que se consolida no III Plano de Fomento (1968-1973) -, o controlo político diminui paralelamente ao aumento da complexidade da situação económica e social. A guerra colonial por um lado⁴⁶, e o poder acrescido de alguns grupos económicos e financeiros fizeram desencadear interesses económicos contraditórios e reduziram a capacidade efectiva de actuação e articulação do plano que "ficou reduzido a um exercício de mera coerência macro-económica com alguns desenvolvimentos sectoriais, aqueles que não punham em causa outros interesses"⁴⁷.

Para além das inovações metodológicas e técnicas já referidas, o Plano Intercalar, introduz alguns aspectos dignos de registo. Em termos dos seus objectivos pela primeira vez aparece a aparente preocupação com as assimetrias na repartição do rendimento, o que se traduz na inclusão de sectores ligados às necessidades sociais (caso da habitação e saúde). Contudo é reconhecida, de forma explícita, a subalternização do objectivo de estreitar as assimetrias no desenvolvimento regional (apesar da sensibilidade à questão da localização das unidades industriais); este só viria a ser incluído no III Plano de Fomento. Quanto à política industrial são reveladas modificações nos meios de a implementar. O anúncio da revisão do condicionamento industrial (que viria a verificar-se, como vimos, em 1965) e de medidas de defesa de concorrência (que não viriam a concretizar-se, como se disse) por um lado, o aumento de abertura ao capital estrangeiro (que viria a implicar a aprovação de legislação específica,

⁴⁴ Segundo ROLLO, 1994: 265-269, a entrada de Portugal na OECE e o recurso ao Plano Marshall, com a inerente necessidade de desenvolvimento da cooperação económica, levaram à elaboração de planos de desenvolvimento económico entre 1947 e 1951, que terão tido influência positiva na elaboração dos Planos de Fomento após 1953.

⁴⁵ Em NUNES; BRITO, 1992, pp. 323-330, e em ROSAS, 1994: 455-470, encontra-se uma análise mais detalhada dos Planos de Fomento e da sua ligação à política industrial e aos modelos de crescimento ao longo do período.

⁴⁶ No Plano Intercalar de Fomento (1965-1967): 6, a propósito da incerteza que condicionou a elaboração de um plano de vigência mais curta, ainda é afirmada como primeira prioridade 'da nação', "sobre qualquer outra das suas necessidades ou das suas aspirações", a "defesa do País".

nomeadamente o decreto-lei n.º 46312 de 28-4-1965) por outro, são as principais alterações no quadro do reforço do papel da iniciativa privada, do fortalecimento da estrutura empresarial e das exigências da concorrência externa.

O III Plano de Fomento reforça a inclusão dos sectores sociais, das preocupações com as assimetrias na repartição do rendimento e com os desequilíbrios regionais, o que levou à criação de uma orgânica administrativa de planeamento regional e concretamente à definição de regiões--plano⁴⁸. Por outro lado, ele enquadra uma viragem assumida no modelo de desenvolvimento económico no sentido da abertura externa do país, fazendo-se um balanço negativo dos efeitos do protecçãoismo pautal e do condicionamento industrial (para além do comportamento agrícola).

ii. O impacto real do planeamento na economia e na sociedade portuguesa, cuja análise não cabe fazer aqui, foi limitado, entre outros factores, por algumas desarticulações, nomeadamente entre o plano e o orçamento, entre o plano e a conjuntura económica⁴⁹, entre a estrutura técnica responsável pela elaboração do plano e a entidade responsável pelo seu funcionamento (o Ministério das Finanças) e pela ausência de planeamento a longo prazo, de controlo da execução do plano e de participação e concertação social efectiva⁵⁰.

iii. O planeamento em Portugal neste período não contou com um sector público empresarial na esfera produtiva.

A organização corporativa, que enquadra a elaboração da política económica em Portugal no período em análise, apesar de aceitar e defender a intervenção do Estado na economia (que como vimos acabou por ser bem mais centralizadora e abrangente do que a fórmula de auto-direcção económica que o corporativismo de associação advogava à partida e do que o espírito que transparece do art. 7.º, n.º 5 do Estatuto do Trabalho Nacional - "redução ao mínimo imprescindível da intervenção do Estado") não aceitava que ela se operasse directamente na esfera

⁴⁷ Veja-se SILVA, 1984: 28-29, onde é a este propósito referido ainda: "E igualmente notório que tenham ficado fora do plano nacional a articulação com os planos das grandes empresas ou a interferência efectiva em domínios tão fundamentais como a investigação científica e tecnológica". Mais especificamente sobre a conjuntura política veja-se ROSAS, 1994: 539-551.

⁴⁸ Decreto-lei n.º 48905 de 11 de Março de 1969.

⁴⁹ Em NUNES, 1968, aponta-se a propósito da desaceleração das taxas de investimento a partir de 1963 e da necessidade de incentivar o investimento para além do que estava previsto no III Plano de Fomento, o facto das previsões deste assentarem nas previsões do Plano Intercalar e não nos resultados efectivamente atingidos.

⁵⁰ Em SILVA, 1984: 23-29, há uma breve descrição do impacto do planeamento em termos da "redução da incerteza", "redução da incoerência do funcionamento do sistema" económico, "racionalização (...) dos investimentos públicos" e "orientação do crescimento económico segundo critérios normativos", nomeadamente em termos de redução das desigualdades sociais e de aumento do bem estar.

produtiva⁵¹. Efectivamente, o sector público empresarial do Estado no período que medeia entre 1945 e 1973, com a única excepção da criação do Banco de Fomento Nacional (decreto-lei n.º 41957 de 13 de Novembro), era constituído pela Caixa Geral de Depósitos e a Administração dos Correios e Telégrafos, estabelecidas no período da ditadura militar em finais dos anos vinte (o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral, também então criado, fora extinto em 1933); note-se que aquelas empresas estavam ligadas ao sector de serviços.

Contudo, no final do período em análise o sector empresarial do estado viria a ter uma expressão significativa, nomeadamente através da criação de empresas mistas em muitos sectores, incluindo alguns sectores industriais. Foi o caso, nomeadamente do sector siderúrgico (Siderurgia Nacional) e do sector da energia (Sociedade Hidroeléctrica do Cávado, Sociedade Hidroeléctrica do Zêzere e Sociedade Anónima Concessionária da Exploração de Petróleos em Portugal Sacor)⁵².

4.3. O enquadramento externo da economia

A questão da política económica externa acima referida, a propósito do controlo da concorrência, desenrola-se no contexto mais lato do enquadramento externo da economia. E por isso importante analisar igualmente este aspecto em termos da evolução das opções políticas tomadas e das suas condicionantes.

Três alternativas se colocaram a este nível, em termos da escolha de inserção do espaço económico nacional no âmbito de espaços económicos mais alargados.

i. A continuação da preferência imperial, definida na década de 1930, numa altura em que a conjuntura depressiva internacional incentivava tal opção, e de que o Acto Colonial de 1930⁵³, integrado em 1933 na Constituição, era a expressão mais clara.

ii. A ligação à Europa, cuja integração se iniciou no contexto da reconstrução do após-guerra, nomeadamente com a já referida criação da OECE e da UEP, e foi

⁵¹ O art. 6.º do Estatuto do Trabalho Nacional afirma que "o Estado deve renunciar a explorações de carácter comercial ou industrial, mesmo quando se destinem a ser utilizadas no todo ou em parte pelos serviços públicos, e quer concorram no espaço económico com as actividades particulares, quer constituam exclusivos". O art. 33.º (título VIII, parte I) afirma que "O Estado só pode intervir directamente na gerência das actividades particulares quando haja de financiá-las e para conseguir benefícios sociais superiores aos que seriam obtidos sem a sua intervenção".

⁵² Os Transportes Aéreos Portugueses, o Metropolitano de Lisboa e a Radio Televisão Portuguesa serão outros casos importantes. Veja-se NUNES et alii, 2001.

⁵³ Decreto n.º 18570 de 8 de Julho de 1930. Sobre os seus objectivos e inserção económica e social em geral, veja-se SILVA, 1992: 359-367 e ROSAS, 1994: 283-287.

acelerada e aprofundada ainda na década de cinquenta com a constituição da CEE e da AECL.

iii. A inserção na economia mundial, constituída desde o princípio do século e potencialmente assumida como único espaço supranacional relevante.

Ao longo deste período a indecisão apenas incidiu sobre as duas primeiras hipóteses, ou seja, entre a assunção por Portugal da sua condição inevitável de periferia num contexto europeu e a sua afirmação como centro de um espaço económico mais pequeno - o seu império colonial.

Em rigor seriam questões pragmáticas e económicas que, e apenas em 1971, fariam decidir pela Europa.

Até ao início da década de 1960 os objectivos e as formas de coordenação e integração da actividade económica no espaço imperial português não sofreram alterações importantes relativamente ao estabelecido na década de 30, apesar do decreto-lei n.º 34643 de 1 de Junho de 1945 sobre a instalação de indústrias nas colónias⁵⁴. Realce apenas para o reforço, em algumas dessas indústrias, do investimento público, canalizado sobretudo para as infraestruturas de transportes e para o equipamento hidroeléctrico a partir de 1953 (paralelamente ao I Plano de Fomento) acompanhado por investimentos privados, de grupos protegidos, em alguns sectores como o alimentar, o dos cimentos, o dos transportes e o bancário.

Mesmo sendo a década de 50 aquela em que o peso das colónias no total do comércio externo de Portugal foi mais importante, ele não terá atingido os 20%. Este facto denota a inevitabilidade da importância das relações comerciais no âmbito da OECE e OCDE - espaços económicos mais desenvolvidos - no contexto de um esforço de industrialização e crescimento⁵⁵.

Efectivamente, a adesão de Portugal à AECL terá sido uma opção a contra gosto mas o reconhecimento da impossibilidade de prescindir dos mercados europeus, naquele período especialmente do mercado inglês⁵⁶. A AECL para além de representar a opção menos exigente (e, eventualmente por isso, a única possível do ponto de vista económico) e de representar uma ajuda financeira

⁵⁴ As alterações foram sobretudo de âmbito administrativo, jurídico e financeiro. Delas ressalta o disposto na reforma constitucional de 1951 (lei n.º 2048 de 11 de Junho), que extingue formalmente o "Império Colonial Português", na tentativa de disfarçar a sua existência e não isolar politicamente o regime num contexto internacional pró-descolonização, a Lei Orgânica do Ultramar Português de 1953 (lei n.º 2066 de 27 de Junho) que racionaliza a gestão financeira das colónias e o Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique de 1954 (decreto-lei n.º 39666 de 20 de Maio). Sobre os aspectos económicos veja-se ROSAS, 1994: 487-489.

⁵⁵ *Idem* 1994: 471-476 e 485-501.

⁵⁶ Veja-se, por exemplo, MOURA, 1973:39 e ROMÃO, 1982: 1090.

objectiva para a modernização portuguesa, era a compatível com o desejo de manter o controlo das relações económicas com as colónias⁵⁷.

Se disto houvesse dúvidas, o início da década de 60 confirmaria tal opção. Em primeiro lugar, pela decisão de manutenção formal do império colonial, que implicou o esforço financeiro das guerras coloniais; em segundo lugar, pela decisão de construir o "espaço económico português"⁵⁸, concretamente uma zona de comércio livre e um sistema monetário para a zona do escudo. Este esforço durou, ainda que com dificuldade, cerca de 10 anos. Foi a impossibilidade de manter o seu funcionamento que levou claramente à opção pela Europa⁵⁹.

5. Conclusão

Para além das políticas conjunturais de estabilização, o esforço de reconstrução do após-guerra na Europa Ocidental, levou a políticas económicas que desencadearam transformações estruturais, incluindo o aumento do peso das formas de regulação económicas que não o mercado, nomeadamente o aumento da intervenção do Estado e concretamente, em muitos casos, a planificação indicativa, a nacionalização de algumas empresas e sectores e esquemas de reforma e segurança social. Estes meios apresentavam-se como uma forma de orientar os investimentos, alterando a estrutura sectorial da economia e reforçando assim o crescimento e de levar a cabo uma redistribuição mais equitativa do rendimento.

Vimos que Portugal se enquadrou muito bem nestas tendências no que respeita às preocupações com o crescimento e os meios para o atingir. Muitos são

⁵⁷ Para mais detalhes sobre a formação da AECL e as causas da adesão de Portugal àquela associação veja-se, por exemplo, NUNES e BRITO, 1992: 329 e FONTOURA; VALÉRIO, 2000: 187-188.

⁵⁸ Decreto-lei n.º 44016 de 8 de Novembro de 1961. O decreto-lei n.º 44703 de 17 de Novembro de 1962 institui o sistema de compensação e de pagamentos interterritoriais no espaço português.

⁵⁹ O sistema monetário instituído caracterizou-se pela adopção formal de uma única unidade monetária - o escudo - e por circulações monetárias distintas em cada um dos espaços - Metrópole e cada província ultramarina - que assim configuravam verdadeiras economias nacionais distintas. Na verdade, este facto implica realmente unidades monetárias diferentes, mas o funcionamento em câmbios fixos à paridade de 1 para 1, sem possibilidade de desvalorizações mesmo em caso de problemas estruturais, respeita a ficção da unidade monetária única. Para fazer face a problemas conjunturais criou-se um Fundo Monetário da Zona do Escudo (câmara de compensação entre as nove economias nacionais). Para fazer face aos problemas estruturais, isto é, aos saldos negativos estruturais das balanças de pagamentos de algumas províncias ultramarinas, como não havia o recurso à desvalorização (como, por exemplo, no sistema monetário internacional então vigente), a solução foi a limitação da convertibilidade plena e automática, com pagamentos escalonados por prioridades, o que na prática instituiu um túnel de câmbios e acabava com as paridades fixas de 1:1 — uma vez que muitos pagamentos só eram realizados muito tempo depois, o que envolvia um custo (e favorecia esquemas de corrupção).

Em 1971, por razões políticas, acabou por se encontrar uma solução para a acumulação dos pagamentos em atraso que não o fim da unicidade da unidade monetária - o fim do desarmamento pautal, com o protecçãoismo (à partida provisório, mas que se tornaria definitivo), que implicou o encarecimento significativo dos produtos metropolitanos e por isso a quebra das suas importações pelas províncias ultramarinas. Tratou-se de uma solução económica para um problema financeiro.

O problema dos "atrasados" foi o resultado da acumulação de défices crónicos e crescentes pelas províncias ultramarinas, nomeadamente por Moçambique e sobretudo por Angola. Esta situação, foi causada por dois tipos de factores: a) o aumento das importações provenientes da Metrópole em resultado da emigração de população portuguesa para aqueles territórios; b)

já actualmente os trabalhos que fazem o balanço da política económica (ou políticas económicas) implementada durante os cerca de 30 anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Dado o nível e tipo de intervencionismo estatal, fazê-lo é também avaliar o impacto dessa intervenção. Vários trabalhos recentes apresentam uma análise quantitativa, tanto em termos agregados e estruturais como em termos conjunturais, da evolução da economia portuguesa no período. Para além das obras já referidas, AFONSO, 1999, BARRETO (org.), 1996, MATA; VALÉRIO, 1995, MATEUS, 1998, NEVES, 1994, NEVES; REBELO, 2001, são alguns desses estudos a que importa acrescentar a recente publicação de dois volumes de estatísticas históricas portuguesas coordenados por Nuno Valério. Não sendo razoável repetir as análises apresentadas naqueles estudos deixamos apenas algumas conclusões fundamentais.

Parece indiscutível que o após-guerra trouxe o crescimento económico sustentado, isto é, altas taxas de crescimento médio anual do produto e do produto *per capita* no período em estudo (superiores a 5 %), associado a um aumento da abertura externa (taxas de crescimento médias das exportações e importações de 7% e 8% respectivamente e redução significativa dos níveis de protecção pautal).

Durante praticamente todo o período este crescimento foi compatível com estabilidade financeira (só excepcionalmente o défice das contas públicas atingiu valores superiores a 1% do produto interno bruto e, apesar da tendência para o aumento da dívida pública - interna e externa - a partir do início dos anos 60, em média do período ela não terá atingido 25% do produto); com equilíbrio externo - com uma insignificante revalorização do escudo relativamente à libra e sobretudo relativamente ao dólar - e com baixos níveis de desemprego (inferior a 2%).

Esse crescimento traduziu-se num processo claro de convergência relativamente aos países do centro da economia mundial (MADDISON, 2001: 262-265), mas sem "milagre de crescimento" (NEVES; REBELO, 2001).

Contudo, quanto aos esquemas de segurança e reforma social, a sua incidência e abrangência são lentos a difundirem-se em Portugal⁶⁰. E hoje claro que a distribuição da riqueza e do rendimento e as preocupações em geral com os problemas de assimetrias, incluindo as regionais, foi sacrificada aos objectivos de

as transferências de parte dos ordenados dos contingentes militares ali estacionados e de parte das poupanças da população lá instalada, que eram colocadas em Portugal.

⁶⁰ As diferenças dos regimes que no imediato após-guerra criaram e desenvolveram estas medidas terão concerteza tido influência neste aspecto. Na Europa Ocidental saíram fortalecidos os regimes democráticos e formaram-se governos socialistas ou trabalhistas, enquanto em Portugal continuou um regime autoritário conservador.

crescimento, facto formalmente admitido pelos responsáveis pela definição dos objectivos no âmbito dos Planos de Fomento até bastante tarde⁶¹. A evolução da estrutura da despesa e do rendimento demonstram claramente esta afirmação⁶². Ainda assim, há sinais de acção no sentido da implementação de uma política social. Na estrutura das despesas públicas, o peso dos gastos sociais terá aumentado de 4% para 10% entre 1946 e 1958, descendo para 8% entre 1959 e 1973. Por outro lado são criados o Ministério da Saúde e o das Corporações e Segurança Social.

Assim, o crescimento não superou muitas ineficiências e desequilíbrios que se mantiveram e que se repercutiram nomeadamente em termos do padrão de especialização, das desigualdades na distribuição de rendimento e das assimetrias regionais, levando muitos à constatação de que o crescimento e os mecanismos que o alimentaram não terão sido suficientes "para erradicar a pobreza, conseguir níveis de vida aceitáveis, reduzir as desigualdades, garantir o emprego e a segurança social à generalidade dos cidadãos" (SILVA, 1984: 26).

⁶¹ Relembra-se que apenas no texto do Plano Intercalar de Fomento (1965-1967) aparece pela primeira vez como objectivo, paralelamente à aceleração do ritmo de crescimento do produto e da estabilização monetária e financeira interna e externa, a repartição mais equilibrada do rendimento nacional. Contudo, os objectivos de redução das assimetrias regionais são adiados, para o III Plano de Fomento (NUNES; BRITO, 1992: 331).

⁶² Das várias componentes da despesa o consumo é a única cujo peso diminui no período em análise: de 77,92% em 1952 para 69,3% em 1973. Quanto ao peso dos salários no rendimento nacional, ele não ultrapassa os 50% durante o mesmo período (NEVES, 1994: 71, quadros 18 e 19).

Referências bibliográficas

- AFONSO, J. A. Óscar (1999), *Contributo do comércio externo para o crescimento económico português, 1960-1993*, Lisboa, Conselho Económico e Social.
- AMARAL, J. Ferreira do (1986), 'Comentário' in FERREIRA, E. Sousa e CARDOSO, J. Luís (org.), *Cinquentenário da Teoria Geral de Keynes*, Lisboa, ISE.
- BARBOSA, A. M. Pinto (1990), 'O sistema financeiro português anos 60 — anos 90', in *Portugal anos 60 - anos 90*, Porto, Grupo Adámico (BPA).
- BARRETO, António (org.), (1996), *A situação Social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa, ICS-UL.
- BASTIEN, Carlos (1989), *Para a história das ideias económicas em Portugal - A crise dos anos 1945-1954*, Lisboa, policopiado (dissertação de doutoramento em economia apresentada no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa).
- BASTIEN, Carlos (2001), 'Preços e salários' in VALÉRIO, Nuno (coord.), *Estatísticas históricas portuguesas*, Lisboa, INE.
- BRITO, J. M. Brandão de (1989), *A industrialização portuguesa no após-guerra (1948-1965). O condicionamento industrial*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- CONFRARIA, João (1992), *Condicionamento industrial. Uma análise económica*, Lisboa, Direcção-Geral da Indústria.
- DIAS, J. Ferreira (1945), *Linha de Rumo - Notas de Economia Portuguesa*, Lisboa, Clássica Editora.
- FONTOURA, M. Paula; VALÉRIO, Nuno (2000), 'Foreign economic relations and economic growth in Portugal 1840-1990. A long term view', *Economies et Sociétés*, n.º 3.
- FRANCO, A. Sousa; MARTINS, G. de Oliveira (1993), *A Constituição Económica Portuguesa. Ensaio interpretativo*, Coimbra, Almedina.
- LABISA, A. dos Santos; GARCIA, A. do Carmo (1966), *Elementos de estudo sobre a elaboração da política económica portuguesa*, Lisboa, GIE-ISCEF.
- LEAL, A. Costa (1952), 'Portugal e a União de Pagamentos Internacional', *Revista de Economia*, vol. 5(1).
- LOPES, E. Rodrigues (1986), 'Keynesianismo e problemas de modernização na economia portuguesa', in FERREIRA, E. Sousa; CARDOSO, J. Luís (org.), *Cinquentenário da Teoria Geral de Keynes*, Lisboa, ISE.

- MADDISON, Angus (2001), *The world economy. A millennial perspective*, Paris, OECD.
- MATA, Eugénia; VALÉRIO, Nuno (1994), *História económica de Portugal. Uma perspectiva global*, Lisboa, Presença.
- MATA, Eugénia; VALÉRIO, Nuno (1995), 'Estabilidade monetária, disciplina orçamental e desempenho económico em Portugal desde 1854', in MACEDO, J. Braga et alii (org.), *Convertibilidade cambial*, Lisboa, Banco de Portugal e Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.
- MATA, Eugénia (2001), "Finanças públicas e dívida pública" in VALÉRIO, Nuno, coord., *Estatísticas históricas portuguesas*, Lisboa, INE.
- MATEUS, Abel (1998), *Economia portuguesa desde 1910*, Lisboa, Editorial Verbo.
- MOURA, F. Pereira de Moura (1973), *Para onde vai a economia portuguesa?*, Lisboa, Seara Nova.
- NEVES, J. L. César das (1994), *The Portuguese economy. A picture in figures. XIX and XX centuries*, Lisboa, Universidade Católica Editora.
- NEVES, J. L. César das; REBELO, Sérgio (2001), *O desenvolvimento económico em Portugal*, Bertrand Editora.
- NUNES, Ana Bela; VALÉRIO, Nuno (1983), 'A Lei da Reconstituição Económica e a sua execução - Um exemplo dos projectos e realizações do Estado Novo', *Estudos de Economia*, vol. 3(3).
- NUNES, Ana Bela; BRITO, J. M. Brandão (1992), 'Política económica, industrialização e crescimento', in ROSAS, Fernando (org.), *Portugal e o Estado Novo (1930-1960)* in Serrão, Marques (dir.) *Nova História de Portugal* (volume XII), Lisboa, Presença.
- NUNES, Ana Bela; BASTIEN, Carlos; VALÉRIO, Nuno (2001), *Nationalisations and denationalisations in Portugal (19th-20th centuries): a histórica! assessment*, comunicação apresentada no encontro preparatório da Secção 39 do 13º Congresso Internacional de História Económica em Trois-Rivières (Québec-Canadá).
- NUNES, M. Jacinto (1968), *A política de desenvolvimento e o III Plano de Fomento*, Lisboa, GIE-ISCEF.
- NUNES, M. Jacinto (1990), 'A economia portuguesa anos 60-anos 90', in *Portugal anos 60-anos 90*, Porto, Grupo Adântico (BPA).
- I Plano de Fomento, vol. I (1953-1958), 1959, Lisboa, Imprensa Nacional.
- II Plano de Fomento, vol. I (1959-1964), 1964, Lisboa, Imprensa Nacional.

- Plano Intercalar de Fomento, (1965-1967), 1964, Lisboa, Imprensa Nacional.
- III Plano de Fomento, vol. I (1968-1973), 1964, Lisboa, Imprensa Nacional.
- RELATÓRIOS DA CONTA GERAL DO ESTADO (vários anos).
- RELATÓRIOS DO BANCO DE PORTUGAL (vários anos).
- RIBEIRO, J. J. Teixeira (1990), 'O sistema fiscal português anos 60 -anos 90', in *Portugal anos 60 - anos 90*, Porto, Grupo Atlântico (BPA).
- ROLLO, Fernanda (1994), *Portugal e o Plano Marshall*, Lisboa, Estampa.
- ROLLO, Fernanda (1998), "Salazar e a construção europeia" in PINTO, A. Costa; TEIXEIRA, N. Severiano (coord.), *Portugal e a União Europeia*, Lisboa, Edições Cosmos e Cooperativa Penélope.
- ROMÃO, António (1982), 'A economia portuguesa perante o movimento de integração europeia - algumas reflexões', *Análise Social*, n° 72-73-74.
- ROSAS, Fernando (1990), *Portugal entre a Paz e a Guerra: estudo do impacte da II Guerra mundial na economia e na sociedade portuguesa: 1939-1945*, Lisboa, Estampa.
- ROSAS, Fernando (1994), *O Estado Novo (1926-1974)*, in MATTOSO, José, *História de Portugal* (sétimo volume), Lisboa, Círculo dos Leitores.
- SÉRGIO, Anabela (1990), *O sistema bancário e a expansão da economia portuguesa (1941-1959)*, Lisboa, Banco de Portugal.
- SILVA, Manuela (1984), 'O planeamento em Portugal: lições da experiência e perspectivas de futuro', in *O Planeamento económico em Portugal: lições da experiência*, Lisboa, Sá da Costa.
- SILVA, R. Ferreira da (1992), 'Sob o signo do Império', in ROSAS, Fernando (org.), *Portugal e o Estado Novo (1930-1960)*, in Serrão, Marques (dir.) *Nova História de Portugal* (volume XII), Lisboa, Presença.
- SOBRAL, M. R. Rebordão; FERREIRA, J. E. Pinto (1985), *Da livre concorrência à defesa da concorrência. História e conceitos base da legislação de defesa da concorrência*, Porto, Porto Editora.
- SOUSA, Alfredo (1989), 'Políticas monetária e orçamental. A viragem: 1973-1974', in SOUSA et al. (org.) *Nova economia de Portugal - estudos de homenagem a António Manuel Pinto Barbosa*, Lisboa, Faculdade de Economia - Universidade Nova de Lisboa.
- VALÉRIO, Nuno (1994), *As finanças públicas portuguesas entre as duas guerras mundiais*, Lisboa, Edições Cosmos.

VALÉRIO, Nuno (2001)" Contas Nacionais" in VALÉRIO, Nuno,(coord.), *Estatísticas históricas portuguesas*, Lisboa, INE.

XAVIER, A. Pinheiro (1970), *Portugal e a integração económica europeia*, Coimbra, Almedina.

Resumo

As políticas económicas implementadas em Portugal no período 1945-1973 foram condicionadas pelo enquadramento institucional criado pelo Estado Novo a partir do início dos anos 30, pela conjuntura económica de guerra e pela evolução e meios de integração da economia portuguesa na ordem económica internacional no período.

Em comparação com outras economias da Europa Ocidental, as políticas económicas conjunturais foram receosas, as políticas de crescimento, os meios e os resultados foram idênticos e a implementação do estado de bem-estar muito lenta.

Palavras-Chave: regulação económica; política económica conjuntural; política económica estrutural; Estado Novo; integração económica internacional.

Abstract

Control and Regulation in Portuguese Economy (1945-1973)

The economic policies implemented in Portugal during the period 1945-1973 were determined by the institutional framework created by the *Estado Novo* since the beginning of the 1930s, by the economic environment of the Second World War, and by the evolution of the Portuguese economy in the international economic order.

Short-term macroeconomic policies were hesitant in comparison with other western European experiences. Structural policies, in terms of growth, the means to achieve it and its outcome, followed the western European trends. In what concerns the schemes for welfare state, their incidence was slow to spread.

Keywords: economic regulation; short-term economic policy; structural economic policy; *Estado Novo* (New State); international economic integration.